

## AUTONOMIA E FLEXIBILIDADE CURRICULAR: QUANDO AS ESCOLAS SÃO DESAFIADAS PELO GOVERNO<sup>1</sup>

### AUTONOMY AND CURRICULUM FLEXIBILITY: WHEN SCHOOLS ARE CHALLENGED BY THE GOVERNMENT

Licínio C. Lima<sup>2</sup>

#### Resumo

Através do Decreto-Lei n.º 55/2018, o governo português desafiou as escolas a assumirem plenamente o projeto de autonomia e flexibilidade curricular. Será possível desenvolver a autonomia das escolas em termos substantivos através de uma gestão flexível do currículo ou aquela decisão governamental é baseada numa conceção gerencialista de autonomia de gestão curricular, por essa razão limitada a práticas de gestão local de tipo operacional? O presente artigo discute este problema em termos de análise política e organizacional, apresentando dúvidas, perguntas e hipóteses de investigação.

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi financiado pelo CIEd – Centro de Investigação em Educação, projeto UID/CED/01661/2019, Instituto de Educação, Universidade do Minho, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

<sup>2</sup> Instituto de Educação da Universidade do Minho, Braga. Centro de Investigação em Educação. Portugal. [llima@ie.uminho.pt](mailto:llima@ie.uminho.pt)

 <https://orcid.org/0000-0003-0899-7987>

**Palavras-chave:** Governo da escola; Autonomia; Flexibilidade curricular; Organização pedagógica.

## **Abstract**

Through Decree-Law No. 55/2018, the Portuguese government challenged schools to fully assume the so-called project of curriculum autonomy and flexibility. Is it possible to develop the autonomy of schools in substantive terms through flexible curriculum management or is that government decision based on a managerial conception of curriculum management autonomy, therefore limited to local management practices of an operational type? This paper discusses this problem in terms of political and organizational analysis, presenting doubts, questions and research hypotheses.

**Keywords:** School government; Autonomy; Curriculum flexibility; Pedagogical organization.

## **1. Introdução**

Em Portugal, os discursos políticos e normativos em torno dos tópicos “autonomia da escola” e “gestão flexível do currículo”, entre outros, emergiram há mais de duas décadas, revelando avanços e recuos, lógicas políticas descontínuas e, especialmente, um pendor hiperbólico sempre que referenciados ao plano da ação organizacional escolar e respetivas práticas concretas. As possibilidades abertas pela Lei de Bases do Sistema Educativo, de 1986, foram objeto de apropriações governamentais seletivas (Lima, 2018a), frequentemente aquém das potencialidades contidas naquela lei.

Desde o já longínquo regime jurídico de autonomia das escolas (Decreto-Lei n.º 43/89) até ao atual regime de direção, administração e gestão (Decreto-Lei n.º 75/2008), passando pelo *projeto de gestão flexível do currículo*, iniciado em 1996, surgiu mais recentemente, por iniciativa governamental, a genericamente designada “autonomia e

flexibilidade curricular”, definida pelo Decreto-Lei n.º 55/ 2018, de 16 de julho, nos seguintes termos: “[...] a faculdade conferida à escola para gerir o currículo dos ensinos básico e secundário, partindo das matrizes curriculares-base, assente na possibilidade de enriquecimento do currículo com os conhecimentos, capacidades e atitudes que contribuam para alcançar as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória”.

A anunciada concessão às escolas da referida faculdade “para gerir o currículo” nos termos apontados é bastante ambígua e, em princípio, sugere o problema de saber quem, antes daquele diploma, era efetivamente responsável pela sua gestão, matéria que nunca chega a ser esclarecida. Agora, em qualquer caso, as escolas e os professores são frontalmente interpelados pelo legislador, que considera que: “[...] é fundamental que o currículo seja equacionado como um instrumento que as escolas podem gerir e desenvolver [...]”. Para esse efeito, segundo o preâmbulo do diploma, “[...] considera-se fundamental que as principais decisões a nível curricular e pedagógico sejam tomadas pelas escolas e pelos professores [...]”, a tal ponto que o tradicional racional de tipo burocrático centralizado é agora apresentado em posição radicalmente inversa no plano discursivo, afirmando-se pretender desafiar as escolas: “conferindo-lhes autonomia”, espera-se que sejam capazes de uma “apropriação plena da autonomia curricular”. Pelo menos no *plano das orientações para a ação*, as escolas passaram a ser objeto de um desafio em termos de assunção plena da autonomia curricular, da flexibilidade, da capacidade de inovação e diferenciação pedagógicas. Trata-se de um desafio que lhes é publicamente lançado pelo governo, não apenas em termos políticos e legislativos, mas, aparentemente, também em termos de concretização efetiva no *plano da ação organizacional*. Em tal situação, é o governo a fonte primordial do processo de inovação que se pretende que as escolas assumam, ao passo que estas surgem na posição de objetos do desafio, em direção a uma autonomia curricular que atores e órgãos escolares não puderam, não ousaram, ou não foram capazes de concretizar até ao momento da consagração jurídica daquele repto. Em todo o caso, fica claro que, a partir daquele momento, as escolas passam a estar na condição de

instâncias que foram desafiadas pelo governo no sentido de realizarem algo que este considera necessário e inovador, e que por isso decreta para todas elas, após um período de experimentação.

O apelo político, sob estilo mobilizador, do centro sobre as periferias do sistema escolar, num contexto de administração historicamente centralizada, seja de tipo concentrado, seja, nas últimas décadas, de feição desconcentrada e frequentemente recentralizada, exige interpretação política e problematização em termos de governo e administração das escolas e agrupamentos de escolas. Será possível, pela via decretada de uma gestão flexível do currículo, fazer avançar a autonomia de escolas e agrupamentos em toda a sua plenitude e multiplicidade de dimensões, realizando a gestão democrática, que tem respaldo constitucional, em direção a um ideal de autogoverno? Ou tratar-se-á, uma vez mais, de uma perspetiva eficientista e operacional de autonomia, de pendor gestor, em contextos escolares heterogovernados, inscrita nalgumas das tendências de política e de *nova gestão pública* da educação que emergiram há já algumas décadas e que têm sido criticadas sob a designação genérica “gerencialismo”?

As questões são pertinentes, uma vez que a até agora essencialmente retórica autonomia das escolas – enquanto “ficção necessária” (Barroso, 2004) –, anunciada há mais de três décadas sob o lema do *reforço da autonomia*, não foi capaz de assegurar, no plano da ação, a autonomia curricular; caso contrário não se voltaria a esta. Mas as respostas só podem ser dadas para o passado, para as últimas três ou quatro décadas. Quanto a este novo normativo, relativo à agora designada “autonomia e flexibilidade curricular”, os impactos decorrentes do “desafio” discursivamente apresentado pelo governo às escolas, no sentido de estas ousarem “uma apropriação plena da autonomia curricular”, exigirão mais tempo e investigação aprofundada sobre as práticas escolares em curso, as quais não mudam exatamente aos ritmos marcados pelas reformas-decreto. O presente texto fica, por esse facto, limitado a uma análise política e organizacional preliminar, procurando refletir sobre duas questões: (1) algumas dimensões das políticas educativas, de circulação internacional, com impacto no

estudo da autonomia e flexibilidade curricular; (2) a análise das orientações e concepções presentes no projeto de autonomia e flexibilidade curricular, por referência ao governo e à autonomia das escolas.

Importa, porém, antes de abordar as duas dimensões referidas, esclarecer brevemente o olhar interpretativo que aqui será adotado. Desde há muito crítico da centralização política e administrativa de que as escolas portuguesas têm sido objeto, subordinadas e periféricas, o autor tem-se revelado igualmente crítico de discursos e medidas que reduzem a autonomia e o governo das escolas a concepções técnicas e operacionais de autonomia de tipo eficientista. Estas concepções abandonaram algumas dimensões cruciais da governação democrática das escolas, centrada num ideal de autogoverno e numa perspetiva sociocomunitária, insistindo, pelo contrário, numa democracia de mínimos e submetendo a uma crescente erosão o princípio da participação na gestão democrática das escolas, segundo o que a Constituição prevê – a tal ponto que se admitiu já podermos estar a caminhar em direção a uma “pós-democracia” gestionária nas escolas (Lima, 2014), na aceção que Colin Crouch (2004) atribuiu, em termos mais gerais, àquela expressão.

Se, por um lado, se reconhecem as potencialidades da autonomia das escolas e de um currículo aberto e flexível – designadamente compreendendo componentes de âmbito nacional, regional, local e institucional, que a Lei de Bases consagrou como possibilidade –, a que acrescem outras dimensões como as das equipas educativas, do trabalho cooperativo e de outros dispositivos de diferenciação pedagógica de vocação democrática, por outro lado é indispensável analisá-las com rigor e, especialmente, não confundir as realidades *de jure* com as realidades *de facto*, as virtualidades democráticas de certas práticas com os seus possíveis efeitos perversos em termos de reprodução de desigualdades sociais e culturais. Tem sido este o âmago da *forma escolar moderna*, resultante de uma construção social e histórica marcada pela cisão e hierarquização do currículo, pela racionalização e formalização da organização escolar, pela disciplinação dos corpos, pelo controlo uniforme dos tempos e espaços, das normas sociais e das regras de convivência. Um contexto organizacional e cultural como este não é alterável

por decreto, nem rapidamente e sob *slogans* e estilos voluntaristas, exatamente porque ele foi produto da longa duração e porque se revela contraditório, especialmente quando objeto de políticas e decisões pontuais, de feição incrementalista, de vocação efficientista, frequentemente incapazes de promover mudanças estruturais.

Atente-se, a título de exemplos significativos, nalgumas ocorrências dos últimos anos.

A administração escolar foi recentralizada através da ação de estruturas desconcentradas regionais e, atualmente, também através das sedes dos agrupamentos de escolas enquanto novos escalões da administração desconcentrada (Lima, 2004, 2018b). A agregação entre agrupamentos de escolas e escolas secundárias não agrupadas resultou em grandes e complexas unidades de gestão, popularmente designadas “mega-agrupamentos”, através de uma lógica centralizadora-racionalizadora, abdicando assim de uma lógica associativa-autonómica, em qualquer dos casos incapazes de alterar a atual organização dos ciclos e, especialmente, a divisão entre o 1.º Ciclo e o 2.º Ciclo do Ensino Básico, um problema histórico que continua por resolver.

Acresce o recurso generalizado a plataformas eletrónicas, que permitiram desmaterializar importantes processos administrativos, mas que, ao contrário do que se pensa, não só se revelaram incapazes de garantir a anunciada desburocratização da administração escolar como, de facto, reforçaram a racionalização, padronização e formalização de tais processos, garantindo um controlo central mais veloz, fiável e eficaz, isto é, operando uma racionalização técnica e instrumental de tipo hiperburocrático (Lima, 2012a).

Os órgãos de gestão pedagógica têm vindo a sofrer um processo de desvalorização, de perda de centralidade e legitimidade. O conselho pedagógico foi minorizado no contexto da arquitetura organizacional imposta pelo Decreto-Lei n.º 75/2008; os departamentos curriculares, os conselhos de turma e os diretores de turma perderam protagonismo e legitimidade democrática e pedagógica num contexto altamente concentrado na figura do diretor, que os nomeia, demite ou indica. Esquece-se,

paradoxalmente, que a autonomia de decisão pedagógica nunca foi tão importante, quando se afirma pretender garantir a autonomia curricular, pedagógica e didática, permitir a diferenciação pedagógica e promover a inclusão socioeducativa em escolas consideravelmente mais diversas em termos sociais e culturais.

Celebra-se, aparentemente, a diferença numa escola pública cada vez mais pública e diversa, sabendo-se que só o poder de decidir autonomamente será capaz de contribuir para a sua democratização, incluindo o discurso renovado e veemente em torno da autonomia e flexibilidade curricular. No entanto, não se compreende o quanto a permanência dos exames nacionais, dos discursos do mérito e da excelência, da competitividade e da emulação podem ser destrutivos e uma afronta à almejada flexibilidade curricular no seio de uma escola democrática para todos, de qualidade social para todos, impedida, por isso, do ponto de vista educativo e ético-político, de desistir de qualquer aluno ou aluna.

O que explica que, aparentemente, queiramos tudo e o seu contrário, sem divisarmos o nevoeiro que invade as nossas convicções e os nossos projetos educativos, a *doxa*, o senso comum dominante, globalmente produzido e reproduzido sobre a educação, que frequentemente nos torna míopes, nos confunde e nos divide?

## 2. Políticas educativas, autonomia e flexibilidade

Em boa parte, aquele problema deve-se ao facto de as políticas educativas terem sido alvo de uma profunda transformação cultural, com destaque para a impregnação empresarial da educação. Esta tem vindo a instilar no mundo da educação várias dimensões institucionais típicas do novo capitalismo, tais como: a racionalidade económica e do mundo dos negócios; o vocacionalismo e a promoção de competências orientadas para o aumento da produtividade e da empregabilidade; a ideologia meritocrática, ou neomeritocrática (Afonso, 2017), que hoje adquiriu conotação positiva; o lideracionismo enquanto exagero do papel individual de líderes unipessoais de tipo carismático, mesmo quando, nas escolas, se encontram fortemente limitados a

funções de executivos eficazes, subordinados às autoridades externas e a uma direção atópica. Como há já muito tempo foi lembrado no livro de Chubb e Moe (1990, p. 56) – *Políticas, Mercados e as Escolas da América* –, uma obra seminal do gerencialismo educacional, “Talvez seja melhor pensar no diretor de escola pública como um gestor do nível mais baixo enquanto líder. No setor público, o diretor é um burocrata com responsabilidade de supervisão perante uma agenda pública”. Observaram ainda aqueles autores que “A maior parte das decisões importantes acerca da política foi tomada já pelas autoridades; elas definem os objetivos e espera-se que o diretor os administre” (*ibidem*), pelo que “Os verdadeiros líderes da escola pública são as autoridades, não o diretor” (*ibidem*).

Com efeito, à margem da compreensão das políticas educativas contemporâneas e dos seus referenciais axiológicos, não parece possível analisar com profundidade a questão da autonomia das escolas e da flexibilidade curricular, uma vez que a cada orientação de política educativa corresponderá uma distinta conceção de autonomia, de currículo, de participação, de flexibilidade, etc. Neste momento, contudo, este texto limita-se a convocar, brevemente, apenas algumas dimensões das políticas educativas que o autor tem estudado ao longo dos últimos anos, buscando uma síntese capaz de estabelecer articulações significativas entre a análise de tais orientações, oriundas de instâncias internacionais e supranacionais como a OCDE, o Banco Mundial e a União Europeia, e as conceções e significados que são passíveis de ser atribuídos analiticamente ao projeto de autonomia e flexibilidade curricular.

Eixo central da estratégia de reformar a governação da educação escolar pública sob os princípios do “Estado gestor” (Clarke e Newman, 1997), do “espírito empreendedor” e do mundo dos negócios, a saturação de elementos empresariais transcende a mera importação ou exportação de modelos, métodos e técnicas, os quais, não sendo indiferentes, resultam de um mais complexo e decisivo processo de conversão e aculturação de atores e instituições a um arquétipo considerado superior em termos de legitimidade e racionalidade (Lima, 2018c): a empresa.



A organização empresarial, com as suas hierarquias, o eficientismo e o produtivismo, as parcerias e os contratos, o vocacionalismo e o empreendedorismo, os novos processos de seleção, avaliação e atribuição de prémios, o elogio da meritocracia e da competitividade como princípios educativos, entre outros elementos, conhece aplicações muito diferenciadas porém generalizadas, sob os lemas da racionalização, modernização e qualidade da educação. Neste contexto, como observou em termos mais gerais Acacia Kuenzer (2007, p. 1170), o discurso da flexibilização surge associado ao que designou por “inclusão excludente”, servida por uma “distribuição desigual e diferenciada de educação”.

Os discursos sobre a autonomia, a descentralização e a flexibilidade adquiriram, desde então, um protagonismo político e administrativo sem precedentes, embora tendo sido sujeitos a um processo de ressemantização que os transformou em técnicas de gestão em busca permanente da eficácia, da eficiência e da competitividade. Foram, por isso, progressivamente desvinculados de agendas políticas e pedagógicas em que emblematicamente se inscreviam para a defesa do autogoverno democrático das escolas, da autogestão pedagógica, de conceções sociocomunitárias de autonomia, no quadro de uma administração escolar descentralizada, de tipo policêntrico e, por isso, considerada mais participada em termos de decisão e mais democrática.

A ideologia empreendedorista vem reforçando as pedagogias empreendedoras, sob uma missão clara, uma visão estratégica, liderança efetiva, um projeto e uma equipa, avaliação rigorosa dos resultados, prestação de contas aos *stakeholders*. Nesse contexto, o mundo empresarial, que agora é apresentado como não burocrático ou como pós-burocrático pelo novo gerencialismo, surge apresentado como a última esperança para reformar o Estado e as instituições públicas, incluindo as escolas.

Apesar das diferenças entre si, as ideologias da gestão dos últimos trinta anos, incluindo a “Reinvenção do Governo”, a “Nova Gestão Pública”, a “Nova Governança” (ver, entre outros, Osborne e Gaebler, 1992; Gore, 1996; Salamon, 2000), a que se tem chamado, criticamente, novo gerencialismo, partilham um certo cânone. Um cânone

gerencialista, de que tenho destacado os seguintes elementos (Lima, 2012b): a cultura e o *ethos* de tipo empresarial; a defesa da privatização, seja em sentido pleno, seja como modo de gestão a introduzir nas organizações públicas (privatização *lato sensu*); o elogio da liderança individual e da respetiva visão e projeto, como expressão do *direito de gerir*, da livre iniciativa e do empreendedorismo na administração pública; a eficácia e a eficiência definidas segundo a racionalidade económica; a livre escolha, em ambiente de mercado ou quase-mercado competitivo, num quadro que coloca o cliente e o consumidor no centro das opções consideradas racionais; a clareza da missão da organização e a definição objetiva e passível de mensuração dos seus objetivos, necessariamente escrutináveis através de rigorosos processos de avaliação.

As reformas gerencialistas da educação pública, embora com impactos variados e apropriações diversas, têm, de acordo com a investigação disponível (ver, a título de exemplo, Smyth, 1993, 2011; Verger e Normand, 2015; Ranson, 2016), destacado um vasto conjunto de dimensões, entre as quais a centralização da formulação das políticas educativas e dos processos de decisão sobre o currículo e a avaliação, embora invocando a descentralização, a devolução, a autonomia da escola, a flexibilidade. A descentralização e, sobretudo, a desconcentração de certas competências, embora principalmente de carácter técnico e operacional e, por vezes, financeiro, são associadas a maior flexibilidade e capacidade de adaptação às diferenças, sendo correlativas de menor relevância atribuída a processos de controlo democrático e de participação nos processos de tomada das decisões. O reforço do poder dos gestores, assessores e outros técnicos, em prejuízo da influência dos profissionais, educadores e professores, bem como da comunidade e da diversidade das suas organizações e dos seus interesses, em geral substituídos pela intervenção de representantes restritos dos interessados, tem contribuído para conceções mínimas de democracia no governo das escolas, para o reforço das estruturas de gestão de tipo vertical e para a concentração de poderes no líder formal.

Apresentado e legitimado como uma alternativa de tipo pós-burocrático – a grande promessa do novo gerencialismo –, este cânone tem sido responsável por um aumento

exponencial de certas dimensões da burocracia racional estudada e criticada por Max Weber (1984), a que tenho chamado hiperburocracia ou burocracia eletrónica (Lima, 2012a). Caracteriza-se por uma radicalização das dimensões de racionalização e formalização da educação escolar, ampliada pelo recurso intensivo e extensivo às tecnologias de informação e comunicação, bem como a radicalização da sua capacidade de controlo (re)centralizado e de “automatização eletrónica de procedimentos administrativos” (Meira, 2019, p. 6).

Segundo as doutrinas gerencialistas, o controlo democrático diretamente estabelecido sobre as escolas públicas deveria desaparecer, assim desburocratizando, pretensamente, as escolas, tornando-as mais eficazes e responsáveis perante as escolhas da comunidade e das famílias. Descentralização, competição, escolha, flexibilidade e capacidade de adaptação aos quesitos do ambiente externo seriam os segredos da escola eficaz, incompatíveis com lógicas de gestão e de controlo democráticos; “mercados”, não “democracias”, seriam os referenciais mais compatíveis com escolas em busca da excelência. Neste quadro de referência, a autonomia e a flexibilidade seriam, sobretudo, técnicas de gestão orientadas para alcançar melhorias mais ou menos circunscritas, e não valores e recursos democráticos orientados para a transformação estrutural das escolas, do currículo, da avaliação, da pedagogia. Por isso, na primeira aceção, a autonomia e a flexibilidade não se revelam incompatíveis com a centralização do poder ou com formas de descentralização de tipo técnico e instrumental, com a heteronomia das decisões, com a rigidez de matrizes e a padronização de regras e procedimentos, antes procurando encontrar uma possível flexibilidade de execução contextualizada e formas mais eficazes de gestão das diversidades sociais e culturais – sem, por isso mesmo, alterar as orientações políticas e axiológicas centrais, nem as grandes decisões estratégicas, nem as estruturas organizacionais e de governação das escolas, quase sempre previamente definidas acima, e para além, das escolas e seus atores. Isto, contudo, sem alterar as orientações políticas e axiológicas centrais, as grandes decisões estratégicas, as estruturas organizacionais e de governação das escolas, quase sempre previamente definidas acima, para além das escolas e seus atores.

### 3. Sobre a “apropriação plena da autonomia curricular” em contextos escolares heterogovernados

Mesmo vivendo especificidades e, em certos casos, situações de marcado hibridismo, não é possível ignorar a influência que, em Portugal, têm tido as dimensões políticas que acabam de ser referidas e as contradições resultantes em termos dos conceitos de currículo, autonomia, descentralização ou flexibilidade curricular. Até que ponto, e com que limites, é possível a flexibilidade curricular, num contexto historicamente marcado pela centralização do currículo? Sobretudo do currículo canónico, que reúne aquilo que é considerado essencial e que, por essa razão, é heteronomamente decidido, acima e para além de cada escola concreta, apresentado arbitrariamente como “o currículo”, *stricto sensu*, e remetendo para as margens, para as opções de escola, para o seu possível “enriquecimento” tudo o que lhe é periférico e tudo o que é representado como tendo menor *status* escolar e social. Por que razões necessitaria um currículo canónico, sobre o qual são edificados os exames nacionais, de ser localmente enriquecido? Será que as alternativas, os complementos, os enriquecimentos e as adaptações localizadas não serão cruciais exatamente para não ter de se alterar o currículo, para não ter de se aceitar um currículo *lato sensu*, capaz de melhor recobrir as experiências de vida e as culturas e subculturas nas escolas?

E é assim que a autonomia e a flexibilidade curricular recentemente decretadas são objeto de algumas interrogações, desde logo pelo grau de formalização, de detalhe e até de conceptualização do respetivo decreto-lei, que por momentos parece um tratado teórico, embora pretenda consagrar a autonomia e a flexibilidade curricular. Um procedimento que entre nós é clássico: o legislador define detalhadamente tudo, ou quase tudo, aquilo que é substantivo, sem esquecer todo o enquadramento legal em vigor, mais as micronormativas subsequentes, esperando depois pelas práticas de autonomia em contextos periféricos. Uma autonomia enquanto poder de decidir as regras, portanto de feição democrática, ou apenas uma autonomia de gestão, de feição operacional? A referida “apropriação plena da autonomia curricular” não revela um discurso hiperbólico quando se percebe que estamos apenas perante uma abertura

(embora potencialmente vantajosa) uma gestão mais flexível das matrizes curriculares, de acordo com o perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória, do conceito de “aprendizagens essenciais”, dos quesitos impostos por provas externas estandardizadas, de recursos que não podem ser excedidos?

Ao estabelecer que “Os instrumentos de planeamento curricular devem ser dinâmicos, sintéticos e traduzir uma visão interdisciplinar do currículo” o legislador não se deu conta de que tal visão interdisciplinar do currículo é exatamente o que a tradição, a legislação portuguesa, e também este mesmo diploma, não consentem verdadeiramente? Apontando depois, de forma menos épica, e mesmo assim de difícil realização, para “opções curriculares eficazes”?

Fica-se com a ideia de que se decreta uma autonomia e flexibilidade curricular num contexto global marcado pela heteronomia, mas à procura de atores que, mesmo assim, concretizem aquela agenda. Estes atores são, por isso, desafiados e tentativamente mobilizados. Noutros momentos do diploma surge a contradição entre a necessária capacidade de organização autónoma do trabalho pedagógico e o corpo de regras heterónomas que sobre este se abatem, incluindo as limitações quanto a pessoal docente. Observe-se que opções político-organizacionais tão relevantes quanto os modelos de ciclos, de anos de escolaridade, de escola graduada, de avaliação externa e universal dos alunos, nunca chegam a ser interrogadas, e muito menos flexibilizadas. São permitidas algumas adaptações localizadas, alguma flexibilidade promotora de maior eficiência e de gestão da crescente diversidade, desde que a inflexibilidade dos princípios não seja posta em causa. Se a autonomia da escola e a flexibilidade curricular – esta, convém conceptualmente observar, uma redundância discursiva no quadro de uma escola e de um projeto educativo minimamente autónomos – são para levar a sério, quais as alterações imprescindíveis no modelo organizacional e de governação das escolas que permitam viabilizá-las? Que centralidade para o conselho pedagógico, os departamentos curriculares, os conselhos de turma e seus diretores? O que muda nesse plano? Que competências próprias e inalienáveis? Que distinta conceção de escola, de avaliação e de pedagogia?

Bastará analisar o Despacho Normativo n.º 10-B/2018, que estabeleceu as regras a que deve obedecer a organização do ano letivo, para concluir que o tradicional fundo racionalista e otimizador não foi alterado. Aqui se afirma, sem qualquer hesitação, que “A gestão do crédito horário de forma global e a faculdade dada de afetação a medidas de diferentes tipos é um instrumento de autonomia, que deve ser colocado ao serviço das melhores opções de gestão curricular”. Quem sabe, e como se sabe, quais são as melhores opções? Melhores para quem e segundo quem? É possível realizar o princípio da otimização? O problema que enfrentamos é, sobretudo, um problema técnico de gestão e operacionalização do currículo? É possível fazê-lo sem alterar o detalhe burocrático dos diplomas legais? Sem refletir sobre a intensificação do trabalho docente? Mantendo o elevado número de alunos em certas turmas? Ignorando as resistências e a falta de motivação de professores, que são cada vez mais objeto de prescrições pedagógicas e de injunções administrativas? Com matrizes curriculares que os docentes representam como demasiado rígidas e com programas curriculares frequentemente extensos? Com queixas generalizadas sobre a intensificação do trabalho docente e sobre a crescente sobrecarga de tarefas administrativas? Continuando a induzir a competição em lugar da cooperação? Mantendo uma avaliação externa sujeita ao referencial das chamadas “aprendizagens essenciais” e, no limite, a retenção dos alunos? (Ver, sobre algumas destas dimensões, o estudo coordenado por Ariana Cosme, 2018.)

É de temer que a autonomia decretada continue demasiado restrita, fortemente operacional e sujeita a regras heterónomas que a limitem para além do que seria aceitável; e que a celebrada flexibilidade conheça poucos defensores e ativistas no plano de práticas escolares que continuam, em aspetos cruciais, bastante inflexíveis.

É claro que, do ponto de vista teórico, será indispensável admitir receções, recontextualizações, o *normativismo* e as *infidelidades normativas*, eventuais formas criativas de responder aos novos referenciais. As escolas são todas distintas, e os seus atores, embora permaneçam amplamente subordinados e condicionados, não estão nunca determinados. Por isso é indispensável estudar empiricamente o plano da ação

organizacional, partindo do pressuposto de que a escola nunca é apenas um lócus de reprodução normativa. É também, e não poderia deixar de o ser, um lócus de produção de orientações e de regras, por vezes em rutura, além ou aquém, face àquilo que foi juridicamente estabelecido.

Dito isto, as hipóteses de trabalho que relevam desta reflexão não são de signo otimista, especialmente no ensino secundário, um contexto teoricamente mais impermeável devido à competitividade que o caracteriza, à natureza fortemente insular e hierárquica do currículo, à pressão exercida pelos resultados escolares com vista ao acesso ao ensino superior.

Em qualquer dos casos, não parece plausível uma realização substantiva da autonomia e flexibilidade curricular sem mudanças importantes no plano mais geral da autonomia das escolas, implicando esta, necessariamente, a autonomia pedagógica e avaliativa. Esta questão é crucial e, se tomada seriamente, deveria levar-nos a questionar desde logo o seguinte: se a autonomia da escola, como se afirma repetidamente, é já uma aquisição, resultante de políticas e de normativos que discursivamente a enunciaram ao longo de mais de três décadas, por que razão se insistiria agora na autonomia e flexibilidade curricular? O que explicaria que a primeira pudesse não compreender a segunda? Se o juridicamente consagrado projeto educativo de escola não incluía ainda o currículo e as decisões curriculares, incluía o quê? Se o trabalho de projeto e o trabalho cooperativo são realmente valorizados, isso acarretará meras mudanças metodológicas ou uma distinta organização pedagógica? A própria organização das escolas e os seus modos de governação não integram o currículo escolar *lato sensu* considerado?

Pretendendo projetar-se no futuro, existem diplomas legais que parecem dizer-nos mais sobre o passado e o presente. Sempre que a autonomia da escola é cindida, objeto de regras heterónomas e setoriais, anunciando inovações, autorizando certas práticas e convocando à mobilização os atores escolares, o que podemos concluir? Que daqui

para a frente é que será, finalmente, autonomia a sério. Mas não foi esse o dispositivo usado, repetidamente, ao longo das últimas décadas?

A autonomia curricular não pode ser grosseiramente confundida com autonomia de gestão curricular, pois a primeira é uma autonomia também de conceção, em coautoria legítima com o poder central, implicando decisões substantivas relativamente aos fins e objetivos da educação escolar e, necessariamente, à avaliação. A segunda, ao invés, fixa-se sobretudo nos meios, na execução e operacionalização mais contextualizadas do currículo central, que agora ainda tende a coincidir com o currículo centralizado em termos de poder de decisão; daí a sua natureza técnico-instrumental, de execução subordinada e em busca da eficiência. Ambas são relevantes, mas a segunda é comandada pela primeira, não apenas em termos teóricos, mas também políticos. Ora, se a autonomia de decisão curricular pertence ao centro e a autonomia de gestão curricular cabe às periferias, estaremos perante um sistema centralizado, de tipo desconcentrado, baseado na delegação de certos poderes de feição executiva, em busca de soluções (meios) mais funcionais, eficazes e eficientes, que melhor permitam atingir os fins e concretizar o currículo centralmente decidido. Mas nesse caso não se poderá falar de autonomia da escola, embora o Despacho n.º 5980/2017, de 30 de junho, reconheça que, “Tradicionalmente, os instrumentos de autonomia das escolas não incluem a área central de atuação das escolas, isto é, a autonomia no desenvolvimento curricular”, desta feita acabando por denegar ou, pelo menos, por minorizar implicitamente a autonomia da escola enquanto categoria jurídica em uso até àquele momento. O que é o mesmo que reconhecer, também implicitamente, a manutenção de um sistema centralizado da educação, ao invés dos discursos políticos dos últimos anos, racional levado mais longe na avaliação que a OCDE realizou sobre este projeto em Portugal, quando conclui que ele “pode desafiar a contínua centralização do sistema educativo e o método pedagógico-didático dominante” (OECD, 2018, p. 7), embora as soluções descentralizadoras que esta instituição usualmente propõe assumam traços característicos dos já antes criticados gerencialismo e eficientismo na educação.



#### 4. Nota final

Como se compreende, existem fortes razões para se admitir como hipótese de trabalho que a autonomia executiva e operacional nas escolas continuará ao serviço de decisões heterónomas. A amplitude, o conteúdo e a legitimidade das decisões escolares sobre o currículo e a avaliação, em nível meso e micro, variam consideravelmente consoante se trate de uma autonomia de decisão política e estratégica ou de uma autonomia de gestão. Ou, em termos de currículo, entre “desenho” e “implementação”, segundo os termos usados pela OCDE na sua avaliação de 2018 sobre a experiência pedagógica então em curso (OECD, 2018). Defender que o Estado deve assumir as suas responsabilidades na educação, designadamente através de um projeto educativo (e forçosamente curricular) de âmbito nacional, democraticamente legitimado, significa que tanto a democracia quanto as políticas educativas e as decisões sobre o governo das escolas, o currículo e a avaliação, não são exclusivas dos governos nem se esgotam neles, até porque ninguém se educa no aparelho administrativo central do Ministério da Educação. Uma autonomia escolar minimamente substantiva em termos democráticos parte do pressuposto de que as escolas são também contextos de decisão política e pedagógica, e não apenas repartições executivas. A codecisão curricular, entre outras, é uma exigência em escolas democraticamente governadas, desde logo porque os próprios saberes, conhecimentos, valores, hábitos e atitudes também são produzidos nas escolas e não simplesmente importados a partir do centro de decisão, sem outras mediações e interferências complexas. Na maioria dos casos é mesmo nas escolas que são produzidos e vividos.

Por todas as razões invocadas, a autonomia e a flexibilidade curricular não são desarticuláveis da autonomia pedagógica, avaliativa e didática, e todas serão inatingíveis, por maiores que sejam os chamamentos ao voluntarismo e os desafios apresentados pelo poder político às escolas e aos professores, à margem da autonomia substantiva das escolas. Para isso, porém, será necessário romper definitivamente com a autonomia heterogovernada e com a direção atópica das escolas que há tantos anos se tem criticado, construindo, finalmente, um sistema escolar policêntrico e incluindo,

necessariamente, o poder local nesse exercício de coautoria, desde que isso não constitua uma dupla tutela sobre as escolas ou a redobrada subordinação destas.

Não existe alternativa democrática, justiça escolar e uma educação como processo de humanização dos seres humanos que não sejam edificadas sobre a promoção da autonomia substantiva e sobre o seu exercício concreto, não apenas por parte dos professores e de outros atores educativos, mas também através de práticas de cidadania que promovam a autonomia dos alunos: o centro da autonomia educativa e curricular, não o seu complemento ou mero objeto de enriquecimento.

Interpelados pela nova legislação e por esta desafiados para uma pretensa assunção plena da autonomia e flexibilidade curricular – pelo menos em termos teóricos, uma expressão pleonástica –, convirá estudar empiricamente até que ponto os educadores profissionais e os órgãos escolares serão capazes de, radicalmente, levar a sério, e à letra, sem condescendências nem argumentos de conveniência funcional, o desafio governamental. Interpelando, por seu turno e a partir das suas práticas, o Ministério da Educação, testando os seus limites e expondo-o às contradições que vai produzindo. Dessa forma talvez seja possível ampliar e reforçar sistemicamente a autonomia democrática das escolas e do seu governo, dos professores e dos alunos, e ganhar apoios não estritamente escolares, nem administrativamente subordinados, para essa causa. Sabendo-se que tal exercício é particularmente difícil, não se descortina outro caminho para o alcançar. Outras alternativas poderão passar por recontextualizações parciais, apropriações mínimas de feição estratégica ou, no limite, práticas de autonomia e flexibilidade curricular de tipo insular e meramente técnico, em geral mais imaginadas e verbalizadas – enquanto *fabricações* das imagens das escolas, sob avaliações institucionais e outras – do que efetivamente praticadas. Estas últimas configuram hipóteses de investigação que relevam de possíveis declinações do que se tem designado, através do recurso a um oxímoro, por uma *autonomia heterogovernada* das escolas.

## 5. Referências bibliográficas

- Afonso, A. J. (2017). Neomeritocracia e novas desigualdades. In L. L. Torres e J. A. Palhares (Orgs.), *A excelência na escola pública portuguesa* (pp. 253-263). V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 49-83.
- Chubb, J. E., e Moe, T. M. (1990). *Politics, Markets and America's Schools*. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Clarke, J., e Newman, J. (1997). *The Managerial State. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Londres: Sage.
- Cosme, A. (Coord.) (2018). *Projeto de autonomia e flexibilidade curricular: estudo avaliativo da experiência pedagógica desenvolvida em 2017/2018 ao abrigo do Despacho N.º 5908/2017*. Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto. <https://doi.org/10.21011/apn.2017.1207>
- Crouch, C. (2004). *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gore, A. (Dir.) (1996). *Da burocracia à eficácia. Reinventar a administração pública*. Lisboa: Quetzal.
- Kuenzer, A. (2007). Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. *Educação & Sociedade*, 28 (100), 1153-1178. <https://doi.org/10.1590/s0101-73302007000300024>
- Lima, L. C. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 7-47.
- Lima, L. C. (2012a). Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In C. Lucena e J. R. Silva Júnior (Orgs.), *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais* (pp. 129-158). São Paulo: Xamã.
- Lima, L. C. (2012b). Patterns of institutional management: Democratisation, autonomy and the managerialist canon. In G. Neave e A. Amaral (Eds.), *Higher Education in Portugal, 1974-2009: A nation, a generation* (pp. 287-306). Dordrecht: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-94-007-2135-7\\_12](https://doi.org/10.1007/978-94-007-2135-7_12)
- Lima, L. C. (2014). A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? *Educação e Sociedade*, 35 (129), 1067-1083. <https://doi.org/10.1590/eso101-73302014142170>

- Lima, L. C. (2018a). Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): ruturas, continuidades, apropriações seletivas. *Revista Portuguesa de Educação*, 31, (n.º especial 30 Anos), pp. 75-91. <https://doi.org/10.21814/rpe.15077>
- Lima, L. C. (2018b). Agrupamento de escolas: Choques de racionalidades e práticas de dominação burocrática. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves e D. Fonseca (Orgs.), *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios*. VIII Simpósio de Organização e Gestão Escolar (pp. 31-55). Aveiro: Universidade de Aveiro. <https://doi.org/10.24140/issn.1645-7250.rle40.14>
- Lima, L. C. (2018c). Privatização *lato sensu* e impregnação empresarial na gestão da educação pública. *Currículo sem Fronteiras*, 18 (1), 129-144.
- Meira, M. (2019). A difícil relação entre burocracia eletrónica e democracia na administração educativa em Portugal. *Educação & Sociedade*, 40, 1-16. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302019206742>
- OECD (2018). *Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal: An OECD review*. Paris: OECD.
- Osborne, D., e Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Nova Iorque: Plume.
- Ranson, S. (2016). Contesting the school reform in England: Contrasting modes of governance and accountability. *Profesorado*, 20 (3), 53-85.
- Salaman, L. M. (2000). The New Governance and the tools of public action: An introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1611-1674.
- Smyth, J. (2011). The disaster of the “self-managing school” – genesis, trajectory, undisclosed agenda, and effects. *Journal of Educational Administration and History*, 43 (2), 95-117. <https://doi.org/10.1080/00220620.2011.560253>
- Smyth, J. (Org.) (1993). *A Socially Critical View of the Self-Managing School*. Londres: The Falmer Press.
- Verger, A., e Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36 (132), 599-622. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302015152799>
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

*Article received on 17/08/2019 and accepted on 30/03/2020.*

Creative Commons Attribution License | This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY). The use, distribution or reproduction in other forums is permitted, provided the original author(s) and the copyright owner(s) are credited and that the original publication in this journal is cited, in accordance with accepted academic practice. No use, distribution or reproduction is permitted which does not comply with these terms.